

PAWEŁ MALEC-LEWANDOWSKI  
(Kraków)

# Mandat poselski na gruncie ustawodawstwa Sejmu Czteroletniego

The Polish deputy's mandate as discussed on the basis  
of the Four-Years Sejm legislation

## Abstract

The paper discusses the nature and the specificity of the Polish deputy's "Sejmiks" and also in the light of Constitution of 3 May 1791. The paper tries to answer whether – on the basis of the aforementioned provisions – the discussed mandate was open or imperative. In order to arrive at the correct answer the author outlines the scope of the analyzed problem. Thus he studies the relationship between the deputies and their electorate, the circles of the former and the latter, the methods applied for the election of deputies and the question of the possible instruction imposed on the deputies and the binding force of the instruction. He also discusses the reporting to which the deputies were obligated upon returning from the session. In the area of these questions the author tries to confront the regulations contained in the statute on the "Sejmiks" and those provided by the Constitution of 3 May. On the basis of the analysis made by him the author arrives at the conclusion that – in the light of the Four-Years Sejm legislation – the mandate was open. This meant that the concept of imperative

mandate was rejected. The paper tries to sum up what previously was established in the research on the problem. In addition the author explores the extent to which the idea of legal accountability of deputies to their electorate might have affected the nature of the deputy's mandate.

**Key words:** Parliament, seat in Parliament, Four-Years Sejm, representation, free seat in Parliament, imperative seat in Parliament

**Słowa kluczowe:** parlament, mandat poselski, Sejm Czteroletni, reprezentacja, mandat wolny, mandat imperatywny

## 1. Wstęp

Mandat przedstawicielski był wielokrotnie i na różne sposoby definiowany w literaturze prawa konstytucyjnego. Pojęcie to trafnie tłumaczy Bogusław Banaszak, który wskazuje, że przez nie należy rozumieć:

[...] stosunek polityczno-prawny zachodzący pomiędzy podmiotem sprawującym funkcję z wyboru [...] a wyborcami, obejmujący udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państw<sup>1</sup>.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się dwa rodzaje mandatu przedstawicielskiego, to jest mandat wolny i mandat imperatywny. Koncepcja mandatu wolnego zakłada, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, czyli naród, a nie swoich wyborców, w związku z czym nie może być związany instrukcjami wyborców oraz nie może być przez nich odwołany. Idea mandatu imperatywnego zakłada natomiast, że reprezentant działa w interesie swoich wyborców, a nie narodu, czego konsekwencją jest, że może być przez wyborców ograniczany instrukcjami i przez nich odwoływany<sup>2</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia rodzaju mandatu przedstawicielskiego, a konkretnie mandatu poselskiego, zgodnie z wyżej przedstawionymi kryteriami, na gruncie ustawodawstwa Sejmu Czteroletniego, przede wszystkim w świetle Prawa o sejmikach<sup>3</sup> z dnia 24 marca 1791 roku i Ustawy Rządowej z dnia 3 maja tegoż roku.

W celu prawidłowego i kompleksowego zanalizowania tego zagadnienia konieczne jest, moim zdaniem, odniesienie się do problematyki określenia kręgu wyborców i posłów, sposobu wyboru przez wyborców ich przedstawicieli, a w szczególności zagadnień istnienia instrukcji sejmikowych (i ich mocy wiążącej) oraz sprawozdawczości i weryfikacji posłów przez sejmiki.

Zagadnienie rodzaju mandatu przedstawicielskiego w ustawodawstwie Sejmu Czteroletniego nie jest oczywiście pominięte w dotychczasowej literaturze historycznoprawnej. Moim zadaniem jest zatem przede wszystkim zebranie pojawiających się w tym zakresie rozważań w pewną całość. Pragnę ponadto uzupełnić pojawiające się wątki, i rozwinąć inne, dotychczas słabiej opracowane; dotyczy to zwłaszcza weryfikacji czy też odwoływania posłów przez wyborców.

## 2. Wyborcy i posłowie

Zgodnie z Prawem o sejmikach wyborcami i posłami mogli być jedynie przedstawiciele stanu szlacheckiego. Według postanowień wspomnianej ustawy prawem wybierania i prawem wybieralności nie dysponował każdy szlachcic. W sposób bardzo rozbudowany określała ona, komu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze. Aż cztery artykuły (IV–VII) odnosiły się do tych zagadnień.

Artykuły IV i V, regulując czynne prawo wyborcze, wskazywały kolejno pozytywnie i negatywnie kręgi osób, które mają „miejsce i głos na sejmikach”, oraz te, które

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Mandat przedstawicielski* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004, s. 359.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 360.

<sup>3</sup> Nazwa „Prawo o sejmikach” jest nazwą potoczną; właściwy tytuł omawianej tutaj ustawy sejmowej brzmi „Seymiki”; por. VL, t. IX, Kraków 1889, s. 233. Ze względów praktycznych posługuję się jednak określeniem: Prawo o sejmikach.

nie mają „głosu na sejmikach”. W kręgu tych pierwszych znaleźli się: szlachta dziedzicze, pod warunkiem opłacania podatku z dóbr, oraz ich niewydzienieni synowie i bracia, szlachta będąca zastawnikami i posiadaczami dożywotnimi pod warunkiem opłacania 100 złotych podatku dziesiątego grosza ze swych dóbr, a także szlachta pełniąca służbę wojskową, która w czasie sejmiku przebywała na urlopie, mająca posesję „prawem za dostateczne uznane”, co oznaczało najprawdopodobniej wypełnienie jednego z wyżej określonych wymogów<sup>4</sup>. W grupie osób niemających głosu na sejmikach znalazła się natomiast szlachta nieposiadająca dóbr wymaganych przez Prawo o sejmikach, a także szlachta posiadająca określone grunty, ale podległa zwierzchniej władzy prywatnej, zobligowana do uiszczania z gruntów tych czynszów lub danin bądź wykonywania posługi prywatnej. Poza tym czynne prawo wyborcze nie przysługiwało szlachcie posiadającej grunty ordynackie, ale zobowiązanej z tego powodu do pełnienia służby ordynackiej, szlachcie dzierżawcom na zasadach arendy, osobom, które nie ukończyły 18 lat i osobom, na których ciążył wyrok w sprawie kryminalnej<sup>5</sup>.

Artykuły VI i VII Prawa o sejmikach odnosiły się z kolei do biernego prawa wyborczego, wskazując, podobnie jak w przypadku czynnego prawa wyborczego, pozytywnie i negatywnie dwa kręgi osób mających prawo wybieralności i pozbawionych tego prawa. Przede wszystkim biernie prawo wyborcze przysługiwało szlachcie dziedzicom, którzy płacili podatek z dóbr; osoby takie mogły być wybrane na wszystkie urzędy i funkcje bez ograniczeń. Inną grupą osób posiadającą biernie prawo wyborcze byli szlachcice pełniący służbę wojskową; ci jednak mogli być wybierani jedynie na posłów i to po spełnieniu dodatkowych wymagań określonych w ustawie. Z biernego prawa wyborczego nie mogły natomiast skorzystać osoby nieobecne na sejmiku, te, które nie ukończyły 23 lat, osoby, które nigdy nie pełniły funkcji publicznej oraz takie, co do których zachodziły kontrowersje natury prawnej, określone w ustawie<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę całokształt unormowań Prawa o sejmikach w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego, należy stwierdzić, że prawa te przysługiwały nie wszystkim szlachcicom, ale tylko szlachcie posesjonatom; ustawodawca odmówił przyznania tych praw szlachcie nieposiadającej dóbr ziemskich. Z badań Tadeusza Korzona wynika, że posesjonaci stanowili wówczas tylko 43,9%, a nieposesjonaci – aż 56,1% stanu szlacheckiego<sup>7</sup>; co za tym idzie, dotychczas przysługujące prawa polityczne zachowała mniejszość, a straciła większość stanu szlacheckiego. Sprawa ta była przedmiotem

<sup>4</sup> Art. IV Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234; A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 126.

<sup>5</sup> Art. V Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234; A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 126–127.

<sup>6</sup> Art. VI–VII Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234. W odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego w świetle Prawa o sejmikach zob. też R. Łaszewski, *Czynne i biernie prawo wyborcze do sejmu w latach 1764–1793*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo 1972, t. 9, s. 112–124; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 246–250; J. Sobczak, *Reforma sejmików na Sejmie Czteroletnim i jej realizacja w Wielkopolsce*, „Roczniki Historyczne” 1980, r. 46, s. 69–70; idem, *Sejmik wielkopolski wobec reform Sejmu Czteroletniego* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi. Z dziejów становienia prawa w Polsce*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 2006, s. 55–56.

<sup>7</sup> Por. T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794). Badania historyczne ze stanowiska ekonomicznego i administracyjnego*, t. I, Kraków–Warszawa 1897, tab. 62, s. 320; por. także Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 49.

ogromnych kontrowersji przed i w trakcie obrad Sejmu Czteroletniego<sup>8</sup>. Ostateczna regulacja, przedstawiona wyżej, miała mieć, wbrew pozorom, charakter postępowy i nowoczesny. Chodziło bowiem o ograniczenie wpływu magnaterii na sejmiki. Czynniki oligarchiczne działały wszak za pośrednictwem właśnie szlachty nieposiadającej dóbr ziemskich, czyli szlachty gołoty, która była w stanie przeforsować określone przez mocodawców cele polityczne bądź regulacje prawne na sejmikach<sup>9</sup>.

Na gruncie Prawa o sejmikach szlachta nieposiadająca dóbr ziemskich została zatem pozbawiona prawa wybierania i prawa wybieralności. W świetle tej ustawy ujawnił się natomiast problem, czy szlachta gołota mogła uczestniczyć w sejmiku, a zatem w sposób rzeczywisty przybywać na sejmik. Artykuł IV wskazywał bowiem katalog osób, które na sejmikach miały „miejsce i głos”, a art. V odnosił się do osób, które w tych gremiach nie dysponowały „głosem”, przepis ten jednak nie rozstrzygał, czy przysługiwało im „miejsce”. Sprawa ta była przedmiotem polemiki między Ludwikiem Łysiakiem a Adamem Lityńskim. Pierwszy z wymienionych autorów, posługując się wykładnią literalną, stwierdził, że szlachta nieposesjonaci mieli prawo przybywać na sejmiki, ale nie mieli czynnego prawa wyborczego<sup>10</sup>. Drugi z nich, analizując przebieg debaty sejmowej nad projektem ustawy, wskazał, że twórcy ustawy wiązali ściśle możliwość uczestnictwa w sejmiku z czynnym prawem wyborczym, a zatem nieposesjonaci zostali pozbawieni zarówno prawa przybywania na sejmik, jak i czynnego prawa wyborczego<sup>11</sup>. Przyjmując za bardziej trafny pogląd Lityńskiego, należy stwierdzić, że szlachta nieposiadająca dóbr ziemskich nie mogła w ogóle być obecna w czasie obrad sejmiku, nie mówiąc już o możliwości korzystania z praw wyborczych.

W osobnych ustawach przyjętych przez Sejm Czteroletni określono dokładnie liczbę posłów wybieranych i wysyłanych na sejm z każdej prowincji, województwa, ziemi i powiatu<sup>12</sup>.

### 3. Procedura wyborcza

Zgodnie z Prawem o sejmikach uruchomienie ustawowej procedury wyborczej na sejmiku elekcyjnym było poprzedzone pewnymi czynnościami o charakterze organizacyjnym.

<sup>8</sup> Szerzej zob. A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 111–124; W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. 2, Warszawa 1991, s. 439–441; S. Sosin, *Reforma sejmików na sejmie 4-letnim* [w:] *Korpus kadetów. Nr. 2. W dziesiątą rocznicę istnienia 1919/20–1929/30*, red. S. Jura, Chełmno 1930, s. 62–67.

<sup>9</sup> Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa...*, s. 49; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 51.

<sup>10</sup> L. Łysiak, *O społecznym składzie sejmików* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971, s. 113.

<sup>11</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 127.

<sup>12</sup> Por. tabele sporządzone przez R. Łaszewskiego, *Sejmiki przedsejmowe w Polsce stanisławowskiej. Problemy organizacji i porządku obrad*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1977, t. 15, s. 110–114.



Sejmik rozpoczynał się od utworzenia koła porządkowego o składzie ściśle określonym przez ustawę<sup>13</sup>. Potem dochodziło do zagajenia sejmiku, czyli formalnego rozpoczęcia obrad przez zagajającego, który w dalszej ich części pełnił funkcję prezydującego<sup>14</sup>. Dodatkowo w Koronie przeprowadzano wybory marszałka sejmikowego i asesorów. Na Litwie z kolei nie dokonywano elekcji marszałka sejmikowego, a jego kompetencje znajdowały się w ręku prezydującego sejmiku; na sejmikach litewskich wybierano zatem jedynie asesorów<sup>15</sup>.

Zasadniczo po wyborze marszałka sejmikowego i asesorów rozpoczynała się procedura wyborcza. Prawo o sejmikach przewidywało jednolitą procedurę wyborczą zarówno w wyborach na posłów, jak i na określone urzędy. Kandydaci mogli zgłaszać się osobiście lub mogli być zgłaszani przez uczestników sejmiku już we wstępnej fazie obrad sejmikowych; mogli tego dokonywać także, na co wskazuje usytuowanie w ustawie art. VIII, przed formalnym rozpoczęciem sejmiku<sup>16</sup>. Zgłaszać kandydatury można było w kancelarii komisji porządkowej cywilno-wojskowej albo u prezydującego<sup>17</sup>. Przed rozpoczęciem procedury wyborczej dwukrotnie sporządzano i odczytywano regestr kandydatów w wyborach; po raz pierwszy dokonywał tego prezydujący sejmiku po rozpoczęciu obrad sejmikowych, a po raz drugi czynność ta była wykonywana przez marszałka sejmikowego po przeprowadzeniu rugów między innymi w odniesieniu do kandydatów w wyborach, a także po uwzględnieniu rezygnacji poszczególnych osób z uczestnictwa w wyborach<sup>18</sup>.

Procedura wyborcza polegała w pierwszej kolejności na wyrażeniu zgody jawnie, jednomyślnością, a następnie na głosowaniu tajnym większością głosów. Marszałek odczytywał z rejestru kandydatów nazwiska poszczególnych osób i zapytywał trzykrotnie o zgodę na każdego z nich. W odniesieniu do każdej kandydatury musiała zająć jednomyślna zgoda. Jeżeli którakolwiek z kandydatur nie uzyskała jednomyślnego poparcia, możliwe stawało się w stosunku do wszystkich kandydatów przeprowadzenie wyborów w trybie tajnego głosowania (tzw. elekcji *per vota secreta*). Zależało to wszakże od złożenia formalnego wniosku na piśmie przez przynajmniej jednego sejmikującego na ręce marszałka sejmiku<sup>19</sup>. Skomplikowana i, jak się okazało w praktyce, bardzo czasochłonna<sup>20</sup> była procedura głosowania *per vota secreta*. Polegała ona na tym, że imiona poszczególnych kandydatów były zapisywane na osobnych kartkach i umieszczane w specjalnym naczyniu. Następnie kartki te z naczynia losowało dziecko i podawało marszałkowi sejmikowemu. Ten zarządzał głosowanie nad daną kandydaturą; było to tzw. głosowanie gałkami. W miejscu przeprowadzania elekcji ustawione było naczynie zawierające dwie przegrody, do których można było oddawać głosy „za” i „przeciw” określonej kandydaturze; oddanie głosu polegało na wrzuceniu do jednej lub drugiej

<sup>13</sup> Art. IX ust. 2 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234.

<sup>14</sup> Art. IX ust. 3 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234–235.

<sup>15</sup> Art. XI Prawa o sejmikach, VL, s. 235.

<sup>16</sup> Por. także A. Lityński, *Sejmiki województwa plockiego przed i w czasie Sejmu Czteroletniego. Z badań nad organizacją i funkcjonowaniem [w:] W dwusetną rocznicę wolnego Sejmu. Ludzie – państwo – prawo czasów Sejmu Czteroletniego*, red. A. Lityński, Katowice 1988, s. 94.

<sup>17</sup> Art. VIII Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 234.

<sup>18</sup> Art. IX ust. 8 i art. XII ust. 4 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 235–236.

<sup>19</sup> Art. XII ust. 5 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

<sup>20</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 138.

przegrody naczynia gałki wyborczej. Głosowano w ściśle określonej kolejności, tj. najpierw marszałek sejmikowy, potem asesorowie, następnie członkowie koła porządkowego, a na końcu pozostali sejmikujący. Kiedy wszyscy uprawnieni do głosowania oddali swoje głosy w odniesieniu do danego kandydata, marszałek sejmikowy wraz z asesorami przeliczali i zapisywali głosy oddane „za” i „przeciw” danemu kandydatowi. Kiedy procedurę powyższą przeprowadzono w stosunku do wszystkich kandydatów, marszałek sejmikowy ogłaszał zbiorcze i ostateczne wyniki głosowania i wyniki wyborów<sup>21</sup>.

#### 4. Instrukcje sejmikowe

W Prawie o sejmikach ostatecznie rozstrzygnięto, w którym momencie obrad sejmikowych mają być sporządzane projekty instrukcji dla posłów<sup>22</sup>. Były one przygotowywane w czasie trwania wyborów. Zadanie to spoczywało na zagajającym, czyli przyzdującym, urzędnikach, którzy nie byli asesorami, oraz na innych uczestnikach sejmiku, którzy wszak już wcześniej wywiązali się z przydzielonych im zadań publicznych<sup>23</sup>. Pod względem treściowym projekt instrukcji obejmował wyrażenie stanowiska sejmiku w odniesieniu do nadesłanych uprzednio przez króla i Straż Praw propozycji i projektów o charakterze prawodawczym. Dodatkowo w projekcie instrukcji znajdowały się, zgłaszane przez komisje wojewódzkie lub powiatowe bądź przez obywateli, różnego rodzaju dezyderaty partykularne<sup>24</sup>.

Po zakończeniu procedury wyboru posłów projekty instrukcji poselskich powinny były być gotowe. Pozostawało zatem przejść do procedury uchwalania omawianych aktów prawnych. Procedura ta w pierwszej kolejności zakładała wyrażenie zgody przez sejmikujących na treść instrukcji w sposób jednomyślny. W drugiej natomiast, w przypadku braku jednomyślnej akceptacji, przystępowano do głosowania większością głosów. Polegało ono na rozstąpieniu się sejmikujących na dwie strony – zwolenników i przeciwników projektu instrukcji. W zależności od tego, po której stronie znalazła się większość sejmikujących, następowało przyjęcie bądź odrzucenie projektu instrukcji<sup>25</sup>.

W odniesieniu do zagadnienia wiązania posłów instrukcjami należy stwierdzić, że występowało ono w zakresie postanowień instrukcji stanowiących odpowiedź na propozycje i projekty pochodzące od króla i Straży Praw; w wypadku braku stosownych regulacji ustawowych instrukcje nie wiązały posłów w sprawach partykularnych.

Co do proponowanych przez króla bądź Straż Praw omawiane wiązanie posłów instrukcjami przejawiało się w tym, że posłowie na sejmie byli zobowiązani do głosa-

<sup>21</sup> Szerzej zob. XIII Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

<sup>22</sup> Pierwotnie zastanawiano się, czy mają one być sporządzane przed czy po elekcji posłów. Ostatecznie zdecydowano się na wariant sporządzania projektów instrukcji w czasie wyboru przedstawicieli. Rozwiązanie to wydawało się rzeczywiście najlepsze i najrozsądniejsze ze względu na zawiłość i w związku z tym czasochłonność procedury wyborczej; por. A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 160.

<sup>23</sup> Art. XIII ust. 1 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

<sup>24</sup> Art. XIII ust. 2 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

<sup>25</sup> Art. XIII ust. 4 i 5 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

nia za albo przeciw określonemu punktowi projektu ustawy zgodnie z treścią instrukcji uchwalonej przez sejmik; stosowny przepis Prawa o sejmikach brzmiał:

Na propozycje od króla i straży, instrukcja dla posłów temi słowy zapisana być ma: Na punkt N. posłowie *affirmative*, lub jeżeli projekt przyjęty nie będzie, *negative* zdanie swoje na sejmie dać mają<sup>26</sup>.

## 5. Relacje posłów z działalności sejmowej. Weryfikacja mandatów poselskich przez wyborców

Zgodnie z artykułem XVI Prawa o sejmikach posłowie po odbyciu sesji sejmowej (sejmu gotowego) byli zobowiązani do uczestnictwa w sejmiku relacyjnym, na którym zdawali relację (a zatem swego rodzaju sprawozdanie) „o całym dziele sejmu”, po pierwsze w zakresie uchwalonego prawa („co do prawodawstwa”) i po drugie – w odniesieniu do realizacji umieszczonych w instrukcjach sejmikowych dezyderatów partykularnych („co do dezyderatów województwa, ziemi, lub powiatu w instrukcji umieszczonych”).

Po wykonaniu czynności o charakterze relacyjnym czy sprawozdawczym następowała swoista weryfikacja mandatów poselskich. Dochodziło do niej na tej zasadzie, że dotychczasowi posłowie mieli być albo „potwierdzeni” albo „nowi obrani” na następny sejm gotowy, do czasu jednak najbliższego sejmu ordynaryjnego<sup>27</sup>.

Prawo o sejmikach przewidywało cztery rodzaje okoliczności, w których zachodziła konieczność przeprowadzenia wyborów nowych posłów. Przestankami tymi były: (1) śmierć posła, (2) powołanie posła na stanowisko senatora lub ministra, (3) zrzeczenie się przez daną osobę funkcji poselskiej, i (4) usunięcie („wyrugowanie”) posła z izby poselskiej. W przypadku zaistnienia którejkolwiek z powyższych okoliczności marszałek sejmikowy był zobligowany do wszczęcia procedury wyborczej na zasadach ogólnych.

Omawiana ustawa przewidywała jednak jeszcze jeden przypadek, kiedy istniała możliwość przeprowadzenia wyborów nowych posłów. Mianowicie każdy z sejmikujących mógł złożyć na ręce marszałka sejmikowego pisemny wniosek obejmujący żądanie przeprowadzenia wyborów nowych posłów, wraz ze wskazaniem konkretnych miejsc poselskich; stosowny wniosek, składany przez sejmikującego, powinien być podpisany przez dwunastu innych uczestników sejmiku. Gdy wniosek taki został złożony, marszałek sejmikowy najpierw zadawał pytanie zebranej na sejmiku szlachcie, czy poseł wskazany we wniosku ma zostać potwierdzony na swoim „miejscu poselskim”, czy też mają być przeprowadzone nowe wybory na to miejsce. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie przez zebraną szlachtę następowało przez rozstąpienie się na dwie strony. Jeżeli

<sup>26</sup> Art. XIII ust. 6 Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 236.

<sup>27</sup> Nie był to nowy pomysł. Podobne unormowania znalazły się już w *Zasadach do poprawy formy rządu* autorstwa I. Potockiego, przyjętych przez Sejm Wielki 17 grudnia 1789 r.; por. W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 14–15; J. Michalski, *Sejm w czasach panowania Stanisława Augusta* [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. I. *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 397–398.

większość znajdowała się po stronie zwolenników potwierdzenia posła, marszałek sejmikowy niezwłocznie dokonywał tej czynności. Jeżeli natomiast większość znajdowała się po stronie zwolenników przeprowadzenia nowych wyborów, marszałek sejmikowy uruchamiał standardową procedurę wyborczą.

W sytuacji gdy nie zaistniała żadna z powyższych przesłanek powodujących konieczność lub możliwość przeprowadzenia nowych wyborów poselskich, marszałek sejmikowy niejako automatycznie potwierdzał wszystkie mandaty poselskie<sup>28</sup>.

## 6. Charakterystyka mandatu poselskiego na gruncie ustawodawstwa Sejmu Czteroletniego

Rozważania *sensu stricto* na temat charakteru czy też rodzaju mandatu poselskiego w ustawodawstwie Sejmu Czteroletniego należy zacząć od zrelacjonowania przepisów najważniejszego aktu prawnego znajdującego się w dorobku tego sejmiku, a zatem od przepisów Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 roku<sup>29</sup>.

Pierwsza polska ustawa zasadnicza miała charakter w dużej mierze postępowy i nowoczesny, ale zawierała również elementy charakterystyczne dla ustroju demokracji szlacheckiej. Było to widoczne w wypadku konstytucyjnej zasady suwerenności narodu. Mianowicie art. V Konstytucji 3 maja stanowił, że „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”<sup>30</sup>. Przez pojęcie narodu rozumiano już nie „naród szlachecki”, ale wszystkich mieszkańców państwa; należy jednak zaznaczyć, że nie wszyscy mieszkańcy państwa mieli takie same prawa i przywileje<sup>31</sup>. Konstytucja majowa utrzymywała bowiem dotychczasowy podział społeczeństwa na stany: szlachecki, mieszczański i chłopski, przy czym pierwszorzędną rolę w państwie miał ogrywać nadal stan szlachecki. Zgodnie z art. II Konstytucji 3 maja stan szlachecki zyskał potwierdzenie uprzywilejowanej pozycji w państwie, gwarancje całości wolności, swobód, praw i przywilejów<sup>32</sup>. Odnosiło się to jednak, jak na to wskazuje tytuł art. II Ustawy Rządowej („Szlachta – ziemianie”) i wyżej omawiane przepisy art. IV–VII Prawa o sejmikach o prawach wyborczych, tylko do szlachty posesjonatów, a zatem szlachty posiadającej dobra ziemskie; tylko oni mogli korzystać z pełni praw i przywilejów.

Oczywistą konsekwencją wyrażonej jednak *expressis verbis* w Ustawie Rządowej zasady suwerenności narodu była zasada, ujęta w art. VI Konstytucji 3 maja, zgodnie z którą poseł na sejmie miał być reprezentantem całego narodu. Właściwe będzie w tym miejscu przytoczenie odpowiedniego fragmentu wspomnianego przepisu:

<sup>28</sup> Szerzej zob. art. XVI Prawa o sejmikach, VL, t. IX, s. 238.

<sup>29</sup> W dalszej części artykułu używam właściwego tytułu Konstytucji 3 maja – Ustawa Rządowa, VL, t. IX, s. 220.

<sup>30</sup> Art. V Ustawy Rządowej, VL, t. IX, s. 221.

<sup>31</sup> Por. R. Łaszewski, *Czynne i bierne prawo wyborcze...*, s. 111–112; J. Michalski, *Witaj majowa jutrzeńko* [w:] *Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1999, s. 54; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 53.

<sup>32</sup> Art. II Ustawy Rządowej, VL, t. IX, s. 220–221.



„Prawo o sejmikach” na teraźniejszym sejmie ustanowione, jako najistotniejszą zasadę wolności obywatelskiej uroczystie zabezpieczamy. Jako zaś prawodawstwo sprawowane być nie może przez wszystkich, i naród wyręcza się w tej mierze przez reprezentantów, czyli posłów swoich, dobrowolnie wybranych, przeto stanowimy, iż posłowie, na sejmikach obrani, w prawodawstwie i ogólnych narodu potrzebach, podług niniejszej konstytucji, uważani być mają, jako reprezentanci całego narodu, będąc składem ufności powszechnej.

Przedewszystkim, na podstawie przytoczonego przepisu, należy stwierdzić, że w zakresie interesującej nas materii mandatu poselskiego obowiązywały uregulowania prawne zawarte w Prawie o sejmikach i samej Ustawie Rządowej.

Miedzy wskazanymi wyżej aktami prawnymi ujawniła się jednak sprzeczność w odniesieniu do zagadnienia mocy wiążącej instrukcji sejmikowych, które ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rodzaju mandatu poselskiego. Zgodnie bowiem z art. XIV Prawa o sejmikach w odniesieniu do propozycji i projektów króla i Straży Praw posłowie byli związani instrukcjami<sup>33</sup>. Jednocześnie wskazany wyżej przepis milcząco przesądził, że w zakresie dezyderatów partykularnych instrukcje nie wiązały posłów. W odniesieniu zatem do spraw pochodzących od króla i Straży Praw, i tylko w tym zakresie, posłowie reprezentowali swoich wyborców. Instrukcja stanowiła dla posłów wiążące polecenie i nakaz. Na gruncie regulacji prawnej Konstytucji majowej we wszystkich sprawach poseł miał być z kolei reprezentantem całego narodu. Nie wykluczało to co prawda samej możliwości udzielania posłom instrukcji przez sejmiki, ale przesądzało o tym, że akty te mogły stanowić dla posłów wyłącznie niewiążące dezyderaty i opinie.

W celu rozstrzygnięcia powyższej sprzeczności w literaturze podaje się argumentację o charakterze historycznym i politycznym, wskazując na ewolucję stosunku do sprawy mocy wiążącej instrukcji przed i w trakcie Sejmu Czteroletniego. Zagadnienie to jednak zarówno w okresie oligarchii magnackiej, jak i w czasie prób utworzenia monarchii konstytucyjnej nie było przedmiotem uregulowań prawnych ani nie miało pierwszorzędno znaczenia w piśmiennictwie politycznym. Problem związania czy niezwiązania posła instrukcjami, wobec konieczności załatwienia poważniejszych spraw ustrojowych, był pomijany albo w sposób ograniczony poruszany przez pisarzy politycznych<sup>34</sup>. Co do mocy wiążącej instrukcji poselskich nie wypowiadał się Józef Wybicki. Spośród tych, którzy poruszali ten temat, większość opowiadała się za związaniem posłów instrukcjami (Jan Jakub Rousseau, Wacław Skrzetuski, Stanisław Dunin-Karwicki, Stanisław Leszczyński, Ignacy Potocki, a nawet Hugo Kołłątaj), a mniejszość była przeciwko

<sup>33</sup> Należy nadmienić, że na gruncie art. VI Ustawy Rządowej owe propozycje czy projekty dotyczyły: (1) „praw ogólnych”, tj. konstytucyjnych, cywilnych, kryminalnych i do ustanowienia wieczystych podatków, oraz (2) „uchwał sejmowych”, tj.: „poborów doczesnych, stopnia monety, zaciągania długu publicznego, nobilitacji i innych nagród przypadkowych, rozkładu wydatków publicznych ordynaryjnych i ekstraordynaryjnych, wojny, pokoju, ostatecznej ratyfikacji traktatów związkowych i handlowych, wszelkich dyplomatycznych aktów i umów do prawa narodów ściągających się, kwitowanie magistratur wykonawczych i tym podobnych zdarzeń, głównym narodowym potrzebom odpowiadających”. Tylko co do „praw ogólnych” szlachta mogła wypowiedzieć się w instrukcjach („w których to materiałach propozycje od tronu województwom, ziemiom i powiatom do roztrząśnienia podane, a przez instrukcje do izby przychodzące”). Sejmiki w instrukcjach nie mogły się ustosunkować do „uchwał sejmowych”; („w których to materiałach propozycje od tronu prosto do izby poselskiej przychodzić mające”); por. art. VI Ustawy Rządowej, VL, t. IX, s. 221–222.

<sup>34</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 141.

tego rodzaju uregulowaniom prawnym (Gabriel Bonnot de Mably), wyrażała wahanie (Stanisław Konarski) lub zmianę stanowiska (Michał Wielhorski)<sup>35</sup>.

Podczas obrad Sejmu Czteroletniego sprawa mocy wiążącej instrukcji poselskich znalazła się w sporządzonych z inicjatywy Ignacego Potockiego: *Zasadach do poprawy formy rządu* i *Projekcie do formy rządu*. Dokumenty te przewidywały ściśle związanie posłów instrukcjami, przejawiające się w procedurze głosowania nad większością instrukcji<sup>36</sup>.

Na przełomie 1790 i 1791 roku omawiane zagadnienie zostało natomiast ujęte w sporządzonych z inicjatywy królewskiej, z udziałem między innymi Scypiona Piatollego i Hugona Kołłątaja, projektach *Reforma konstytucji* i *Prawa konstytucyjne*. Pierwszy z projektów przewidywał utratę mocy wiążącej instrukcji w sprawach państwowych, a jej utrzymanie w sprawach partykularnych<sup>37</sup>, drugi z nich zakładał zaś całkowite i ostateczne wyłączenie mocy wiążącej instrukcji we wszystkich sprawach<sup>38</sup>. *Prawa konstytucyjne* były z kolei podstawą późniejszej Ustawy Rządowej. Co za tym idzie, wyłączenie mocy wiążącej instrukcji w *Prawach konstytucyjnych* znalazło dokładne odbicie w przepisach ustawy zasadniczej<sup>39</sup>.

Zanim jednak doszło do uchwalenia Ustawy Rządowej w takim kształcie, zdołano przeforsować Prawo o sejmikach, a zatem akt prawny przewidujący, w ograniczonym zakresie, ale jednak, odmienne rozwiązania. Na tym polu król poniósł porażkę; stosowny projekt ustawy o sejmikach, sporządzony przez deputację pod kierunkiem Wojciecha Skarszewskiego, a referowany w sejmie przez posła Piusa Kicińskiego, uwzględniający postulaty królewskie w omawianym zakresie, nie został zaakceptowany<sup>40</sup>.

Należy jednak zgodzić się z wnioskami wysuniętymi w literaturze, wskazującymi na to, że klimat polityczny czy też atmosfera polityczna w pierwszej połowie 1791 roku sprzyjała raczej rozwiązaniom idącym w kierunku uchylenia mocy wiążącej instrukcji

<sup>35</sup> Szerzej zob. *ibidem*, s. 148–152; *idem*, *Status posła po Konstytucji 3 maja* [w:] *Pierwsza w Europie. 200 rocznica Konstytucji 3 maja 1791–1991*, red. H. Kocój, Katowice 1989, s. 57–62; R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie w drugiej połowie XVIII wieku*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczne-Społeczne. Prawo” 1973, t. 12, s. 70, 74–75.

<sup>36</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 153–155; *idem*, *Status posła...*, s. 62–64; R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie...*, s. 76; W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja...*, s. 15.

<sup>37</sup> Zob. także E. Rostworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej. Geneza i upadek Konstytucji 3 maja*, Warszawa 1966, s. 211; *idem*, *Legends i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963, s. 411 i 425–426.

<sup>38</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 158–159.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 159; *idem*, *Status posła...*, s. 65–66; R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie...*, s. 77.

<sup>40</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 159; *idem*, *Status posła...*, s. 66–67. Jak wskazuje W. Kalinka, w toku prac deputacji pojawił się pomysł, by instrukcjom odebrać moc wiążącą, a pozostawić moc doradczą; pomysł ten wysunął P. Kiciński. W ostateczności unormowanie takie nie znalazło się w projekcie deputacji, ale P. Kicińskiemu pozwolono na przedstawienie go na forum sejmu. Poseł znakomicie wywiązał się ze swego zadania, „okazując niestosowność, z jaką na zebraniu sejmikowym, w ciągu kilku godzin, układać się mają prawa w przedmiotach, do których rozstrząśnienia delegacje sejmowe potrzebują nieraz kilku tygodni, a pomimo to, jeszcze one na Sejmie długo bywają rozbiegane”. Argumentował on ponadto: „Spytajmyż się własnego doświadczenia: nie bywają takie instrukcje, które obywatelowi jakiej partii niemięmu, bez sądu i dekretu, honor i majątek odbierać każą; które dogadzając jednej części narodu, mogłyby uczynić nieszczęśliwymi inne, których dopełnienie sam poseł zna [mogą] być szkodliwe dla Rzeczypospolitej tak dalece, iż gdyby sam, bez instrukcji, śmiało to proponować, mógłby być czasem posądzony nieledwie o zdradę kraju? I toż to ma być prawem dla posłów, tym samym i dla Sejmu?”; szerzej zob. W. Kalinka, *Sejm Czteroletni...*, s. 444–445; S. Sosin, *Reforma sejmików...*, s. 69–70.

sejmikowych, co znalazło odbicie w Ustawie Rządowej, mimo że uregulowanie literalnie zupełnie odmienne umieszczono w Prawie o sejmikach<sup>41</sup>. Argumentacja uwzględniająca tło historyczne i polityczne omawianego zagadnienia przemawia zatem za przyjęciem, że w zakresie omawianej sprzeczności moc prawną należy przyznać regulacjom zawartym w ustawie zasadniczej, a odmówić jej odpowiednim przepisom ustawy o sejmikach.

Omawianą sprzeczność w zakresie mocy wiążącej instrukcji sejmikowych trzeba jednak rozstrzygać przede wszystkim z zastosowaniem argumentacji o charakterze prawnym, by stwierdzić, która z regulacji dotyczących tego problemu obowiązywała w porządku prawnym.

Na początek należy przeanalizować treść preambuły do Ustawy Rządowej. Stanowiła ona *in fine* o tym, że: „Do [...] konstytucji dalsze ustawy sejmu teraźniejszego we wszystkich stosować się mają”<sup>42</sup>. Oznacza to, że z ustawą zasadniczą mają być zgodne „dalsze ustawy” Sejmu Czteroletniego. Wobec powyższego istotnego znaczenia nabiera pytanie, – co oznacza sformułowanie „dalsze ustawy”? Po pierwsze może to oznaczać inne niż konstytucja ustawy Sejmu Czteroletniego. Nie ulega żadnej wątpliwości, że taką właśnie inną niż konstytucja ustawą Sejmu Czteroletniego było Prawo o sejmikach. Po drugie może tu chodzić o późniejsze niż sama konstytucja ustawy Sejmu Czteroletniego. Z punktu widzenia momentu uchwalenia Prawo o sejmikach było ustawą wcześniejszą niż konstytucja<sup>43</sup>, ale z punktu widzenia wejścia w życie było ono ustawą późniejszą niż konstytucja<sup>44</sup>. Wydaje się, że najbardziej rozsądne jest posłużenie się w odniesieniu do wykładni słów „dalsze ustawy” nie wykładnią literalną, która prowadziłaby do wniosku, że chodzi o ustawy późniejsze niż konstytucja, ale wykładnią celowościową, i stwierdzenie, że ustawodawcy konstytucyjnemu chodziło o ustawy inne niż konstytucja. Zapewne bowiem intencją twórców ustawy zasadniczej było legislacyjne zagwarantowanie zgodności wszystkich ustaw Sejmu Czteroletniego z jej najważniejszym aktem prawnym, czyli Ustawą Rządową. Co za tym idzie, również Prawo o sejmikach miało być zgodne z Ustawą Rządową. W wypadku niezgodności przepisów pierwszeństwo miały mieć przepisy konstytucji przed przepisami Prawa o sejmikach. Skoro niezgodność taka dotyczyła zagadnienia mocy wiążącej instrukcji sejmikowych, moc prawną zachowywała Konstytucja majowa, a prawa traciło Prawo o sejmikach. Jak bowiem słusznie zauważa się w literaturze, przytoczony wyżej fragment preambuły ustawy zasadniczej stanowił w istocie zasadę nadrzędności konstytucji w porządku prawnym państwa<sup>45</sup>.

Powyższą argumentację wzmacnia treść uchwały sejmowej, podjętej tego samego dnia co ustawa zasadnicza, tj. 3 maja 1791 roku, pt. *Deklaracja stanów zgromadzonych*. W pierwszym bowiem zdaniu omawiana uchwała stanowi, że „Wszystkie prawa dawniejsze i teraźniejsze, przeciwne niniejszey konstytucji, lub któremukolwiek jej artykułowi, znosiemy”<sup>46</sup>. Innymi słowy, jak wskazuje Wacław Uruszczak, w uchwale

<sup>41</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 164; *idem*, *Status posła...*, s. 67.

<sup>42</sup> Preambuła Ustawy Rządowej, VL, t. IX, s. 220.

<sup>43</sup> Prawo o sejmikach zostało uchwalone 24 marca 1791 r., a Ustawa Rządowa – 3 maja 1791 r.

<sup>44</sup> Prawo o sejmikach weszło w życie 28 maja 1791 r., a Ustawa Rządowa – 5 maja 1791 r.

<sup>45</sup> W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja...*, s. 27.

<sup>46</sup> „Deklaracja stanów zgromadzonych”, VL, t. IX, s. 225.

tej „Ogłoszono [...] zniesienie wszelkich dawnych i teraźniejszych przepisów prawnych sprzecznych z nową konstytucją”<sup>47</sup>.

Adam Lityński natomiast w polemice z Ryszardem Łaszewskim<sup>48</sup> zwrócił uwagę na redakcję fragmentu art. VI Konstytucji majowej, odnoszącego się do mandatu poselskiego. Najpierw ustawodawca konstytucyjny ustanawia zasadę ogólną utrzymania w mocy Prawa o sejmikach, a potem ustanawia zasadę szczególną, normującą to, że posłowie są reprezentantami całego narodu. Wydaje się, że Lityński ma rację, domyślając się, że chodziło o wprowadzenie wyjątku od zasady ogólnej. Moim zdaniem samo użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego sformułowania „jako zaś” wskazuje na to, że chodziło mu o umieszczenie w tym miejscu wyjątku od zasady ogólnej. Przepis ogólny zatem został, zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali*, uchylony normą szczególną – redakcja w postaci usytuowania obu przepisów jako sąsiadujących w kolejności „od ogółu do szczegółu” wskazuje na trafność tej interpretacji. Co za tym idzie, zgodnie z powyższymi ustaleniami, w sprawie związania instrukcjami posłów sejmowych ustawa zasadnicza także ma pierwszeństwo przed Prawem o sejmikach.

W odniesieniu do omawianego problemu sprzeczności między przepisami Prawa o sejmikach i Ustawy Rządowej w zakresie mocy wiążącej instrukcji sejmikowych w literaturze pojawia się również argumentacja dotycząca zagadnienia weryfikacji posła czy też jego odwołania. Zaistniała w tym zakresie rozbieżność stanowisk między Łaszewskim a Lityńskim. Pierwszy z autorów stwierdził, że możliwość odwołania posła przemawia za przyjęciem tezy, że posłowie byli związani instrukcjami, ponieważ teoretycznie można ich było odwołać za działania niezgodne z treścią tych aktów<sup>49</sup>. Zdaniem natomiast drugiego z nich możliwość odwołania posła nie mogła świadczyć o związaniu posłów instrukcjami, gdyż takie związanie występuje tylko wtedy, gdy mają oni na sejmie obowiązek głosowania zgodnie z treścią omawianych dokumentów<sup>50</sup>.

Wydaje się konieczne bliższe zapoznanie się z problemem sprawozdawczości i odwołania posła przez sejmik oraz spojrzenie nań z szerszej perspektywy. Jak już wskazywano wyżej, Prawo o sejmikach przewidywało konieczność złożenia przez posła szlachcie sprawozdania z działalności sejmowej na sejmiku relacyjnym. Po skończonej relacji przystępowano do potwierdzenia mandatów poselskich albo do wyboru nowych posłów. Wybór nowego posła mógł nastąpić między innymi na wniosek sejmikujących, po wskazaniu przez nich określonego miejsca poselskiego. Ustawa nie precyzowała powodów odwołania posła. Mogły to być zarówno nierealizowanie instrukcji, jak i inne przyczyny. Niezależnie jednak od tego, sama możliwość odwołania posła przez wyborców świadczy o tym, że poseł był w istocie reprezentantem swoich wyborców. Stoi to z kolei w sprzeczności z postanowieniami Ustawy Rządowej, zgodnie z którą, jak wiadomo, posła należało uważać za reprezentanta całego narodu. Stwierdzoną wyżej sprzeczność w odniesieniu do odwołania posła należałoby rozstrzygnąć tak samo jak sprzeczność w zakresie mocy wiążącej instrukcji sejmikowych. Przepisy ustawy zasadniczej miałyby pierwszeństwo przed przepisami Prawa o sejmikach, a co za tym idzie, przepisy Ustawy

<sup>47</sup> W. Uruszcak, *Konstytucja 3 maja...*, s. 24.

<sup>48</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 162–163; R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie...*, s. 77–78.

<sup>49</sup> R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie...*, s. 78.

<sup>50</sup> A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 164.



Rządowej utrzymywałyby moc prawną, a przepisy Prawa o sejmikach, w zakresie odwoływania posłów, podlegałyby wyłączeniu.

Wydaje się jednak, że na powyższe zagadnienie można popatrzeć z jeszcze innej perspektywy, nie formalnej, lecz materialnej. Być może niepotrzebne jest konfrontowanie przepisów o weryfikacji posłów przez sejmik, znajdujących się w Prawie o sejmikach z przepisem o reprezentacji całego narodu, znajdującym się w ustawie zasadniczej. Najprawdopodobniej bowiem, w rozumieniu ówczesnych, sprawa charakteru mandatu poselskiego dotyczyła wyłącznie problemu mocy wiążącej instrukcji poselskich, a nie miała nic wspólnego z odwoływalnością posłów przez sejmik. Należy pamiętać o tym, że w Ustawie Rządowej pojawiło się nowe pojęcie kadencji sejmiku trwającej dwa lata. Dotychczas posłowie wybierani byli przez sejmik na każdy sejm osobno; sejm ten trwał dwa albo trzy tygodnie (sejm nadzwyczajny) bądź sześć tygodni (sejm zwyczajny). Konieczne w związku z tym stało się nowe uregulowanie sprawozdawczości i weryfikacji posłów przez sejmiki w trakcie kadencji po każdej sesji sejmiku. Taka praktyka istniała wszak od wieków, ale wcześniej kadencji nie było, a szlachta rozliczała i wybierała posłów w okresie międzysejmowym. Mogło to być zatem jakby osobne zagadnienie, które z powodu dotychczasowej praktyki parlamentarnej, mogło nie być łączone ze sprawą mandatu poselskiego.

Nie jest łatwym zadaniem jednoznaczne stwierdzenie, czy w odniesieniu do omawianego zagadnienia należy przyjąć stanowisko formalne czy materialne. Jako bardziej trafne wydaje się tutaj odrzucenie stanowiska formalnego, a przyjęcie materialnego. Zapewne pomocne w tym zakresie byłoby zbadanie praktyki sejmikowej lub sejmowej, ale takowej po 1791 roku w zasadzie nie było; w 1792 roku udało się przeprowadzić sejmiki<sup>51</sup>, w 1793 roku odbył się ostatni sejm w dziejach I Rzeczypospolitej, w 1795 roku natomiast państwo polskie przestało istnieć.

## 7. Podsumowanie

W literaturze dominuje teza, że na gruncie Ustawy Rządowej mandat poselski miał charakter wolny<sup>52</sup>. Są trzy przyczyny, dla których należy się zgodzić z tym poglądem.

<sup>51</sup> Były to sejmiki elekcyjne. Ich celem był wybór deputatów i innych urzędników. Przede wszystkim jednak zatwierdzenie czy wyrażenie aprobaty dla ustawy zasadniczej przez ogół szlachty zebranej na poszczególnych sejmikach. Trafnie wskazuje Władysław Smoleński, że dwór: „Pragnął jak najuroczystsze zatwierdzenia konstytucji: przez złożenie na nią przysięgi, przez wyrażenie w laudach sejmikowych pochwały dla niej, oraz przez wyznaczenie delegacji obywatelskich dla wynurzenia za ustawę wdzięczności królowi i stanom”; W. Smoleński, *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1896, s. 280–281. Wojciech Szczygielski traktuje sejmiki 1792 roku jako „referendum trzeciomajowe”, w którego wyniku około 90% sejmików dokonało politycznej aprobaty Ustawy Rządowej, a nieco powyżej 10% przemilczało ją, co, jak twierdzi autor, oznaczało przyjęcie negatywnego stanowiska wobec ustawy zasadniczej; por. W. Szczygielski, *Referendum Trzeciomajowe. Sejmiki lutowe 1792 r.*, Łódź 1994, s. 363.

<sup>52</sup> Literatura nie odnosi się z reguły do zagadnienia odwołania posła, jedynie do sprawy niewiążącego charakteru instrukcji, z czego wnosi się, że mandat poselski miał charakter wolny a nie tak, jak dotychczas – charakter imperatywny; por. Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa...*, s. 59; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskiej...*, s. 54; W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja...*, s. 29; *idem*, *Poselstwo sejmowe w dawnej Polsce. Posłaniec*,

Po pierwsze w świetle art. VI Konstytucji majowej posłowie reprezentowali cały naród, a nie tylko swoich wyborców. Przepis ten miał jednoznaczny wydźwięk, a przyjęta w nim konstrukcja jest zbieżna ze znanym nam rozwiązaniem współczesnym.

Po drugie w trybie art. XIV Prawa o sejmikach reprezentanci mogli być przez wyborców wyposażani w instrukcje, ale nie miały one charakteru wiążącego; wobec treści art. VI ustawy zasadniczej stanowiły one jedynie niewiążące dezyderaty i opinie. Przemawia za tym argumentacja zarówno o charakterze historycznym, jak i prawnym. Z punktu widzenia historycznego należy stwierdzić, że na przełomie 1790 i 1791 roku upadła „republikańska” koncepcja przewidująca utrzymanie mocy wiążącej instrukcji, a została rozwinięta lansowana przez króla idea likwidacji mocy wiążącej wytycznych sejmiku; idea ta zwyciężyła w Konstytucji majowej mimo jej częściowego odrzucenia w uchwalonym wcześniej Prawie o sejmikach. Z prawnego punktu widzenia należy natomiast stwierdzić, że przepisy Konstytucji majowej miały pierwszeństwo przed przepisami Prawa o sejmikach. Świadczy o tym treść preambuły do Ustawy Rządowej oraz uchwały *Deklaracja stanów zgromadzonych*, które przewidywały, że ustawy mają być zgodne z konstytucją, a w wypadku sprzeczności podlegają zniesieniu. O pierwszeństwie Ustawy Rządowej przed Prawem o sejmikach świadczy również redakcja art. VI Konstytucji majowej, który co prawda utrzymuje w mocy Prawo o sejmikach, ale jednocześnie wprowadza wyjątek modyfikujący charakter mandatu poselskiego.

Po trzecie w sprawie weryfikacji czy też odwoływalności posłów przez wyborców można przyjąć stanowisko formalne bądź materialne. Podstawą do zajęcia stanowiska formalnego jest stwierdzenie, że zachodziła sprzeczność między przepisami ustawy o sejmikach a przepisami Konstytucji majowej. Artykuł XVI Prawa o sejmikach przewidywał bowiem możliwość odwołania posłów przez wyborców na sejmiku relacyjnym, która to regulacja prawna służyła ściśtemu związaniu posłów z wyborcami i zagwarantowaniu realizacji przez reprezentantów interesów elektoratu; przepisy te stały zatem w jawnej opozycji do treści art. VI Ustawy Rządowej, który wskazywał, że posłowie mają być reprezentantami narodu. Sprzeczność tę można rozwiązać w sposób formalny, stosując taką samą argumentację jak w odniesieniu do mocy wiążącej instrukcji. Stanowisko formalne prowadziłoby do stwierdzenia wyłączenia obowiązywania przepisów o odwoływalności posłów. Z materialnego zaś punktu widzenia konfrontowanie przepisów o odwoływalności posłów z przepisem ustanawiającym posłów reprezentantami narodu jawi się jako niepotrzebne, a nawet niewłaściwe. Wydaje się, że procedura odwołania posła nie miała nic wspólnego z zagadnieniem mandatu poselskiego; jedynie sprawa mocy wiążącej instrukcji decydowała w rozumieniu ówczesnych o charakterze

---

*mandatariusz, poseł narodu*, CPH 2009, t. 61, z. 1, s. 61–62; O. Balzer, *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791*, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań 1920, s. 68–69; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 252–255; *idem*, *Ustrój Trzeciego Maja w Polsce*, PiP 1946, nr 6, z. 4, s. 59; A. Lityński, *Status posła...*, s. 67; *idem*, *Sejmiki ziemskie...*, s. 128; *idem*, *Sejmiki województwa plockiego...*, s. 99 i 106; Z. Zielińska, *Ostatnie lata Pierwszej Rzeczypospolitej [w:] Dzieje narodu i państwa polskiego*, red. J. Buszko, A. Garlicki, Warszawa 1986, s. 59. Na ograniczenie roli instrukcji sejmikowych wskazuje H. Jabłoński, *Konstytucje Polskie*, PiP, 1952, nr 3, z. 3, s. 377. O nowoczesnym charakterze mandatu wspomina J. Michalski, *Sejm w czasach panowania...*, s. 409. W kontekście zerwania z republikańską doktryną, że władza prawodawcza należy do sejmików por. także *idem*, *Witaj majowa jutrzeńko...*, s. 55. Wątpliwości co do charakteru mandatu wyrażają jedynie S. Sosin, *Reforma sejmików...*, s. 76 i R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie...*, s. 78.

tego mandatu. W istocie weryfikacja posłów przez wyborców na sejmiku relacyjnym była instytucją nowatorską, ściśle powiązaną z równie nowatorską zasadą kadencyjności. Zaważyło tu dotychczasowe rozumienie charakteru mandatu jako relacji krótkotrwałej, nawiązywanej wraz z wyborem posła i kończącej się po zakończeniu kilkutygodniowego sejmiku oraz złożeniu relacji. Wydaje się bardziej trafne przyjęcie stanowiska materialnego, a odrzucenie stanowiska formalnego; interpretacja bowiem Ustawy Rządowej i Prawa o sejmikach wymaga nie tylko dokonania egzegezy samego tekstu normatywnego, ale przede wszystkim wzięcia pod uwagę szerokiego kontekstu polityczno-prawnego i specyficznego sposobu myślenia twórców analizowanych aktów prawnych. Wskutek jednak braku praktyki sejmikowej i sejmowej w ostatnich latach I Rzeczypospolitej ostateczne rozstrzygnięcie omawianego problemu nie wydaje się możliwe. Sprawę tę należy zatem w tym zakresie pozostawić otwartą. Bez względu jednak na to, z jakiej perspektywy będziemy analizować procedurę odwoływania posłów przez wyborców, to nie podaje ona w wątpliwość wolnego charakteru mandatu poselskiego w świetle ustawodawstwa Sejmu Czteroletniego.

